



TITLE:

# 民間宅地開発事業の発展 - 昭和 40年代前半の宅地政策と関連して -

AUTHOR(S):

木村, 隆之

---

CITATION:

木村, 隆之. 民間宅地開発事業の発展 - 昭和40年代前半の宅地政策と関連して -. 経済論叢 1976, 118(1-2): 46-68

ISSUE DATE:

1976-07

URL:

<https://doi.org/10.14989/133661>

RIGHT:

# 經濟論叢

第 118 卷 第 1・2 号

---

デュポン火薬会社における重層的 管理会計の体系化(1)……………	高 寺 貞 男	1
合衆国の大規模農場経営の位置と その階級的性格(2)……………	中 野 一 新	22
民間宅地開発事業の発展……………	木 村 隆 之	46
鋼材カルテル成立の諸前提……………	長 島 修	69
「公有地供与法」とイリノイ・セントラル 鉄道会社の建設資金調達メカニズム……………	松 永 健 二	88
イギリス農業構造と土地所有の性格, 1851年～1871年……………	島 浩 二	109

---

昭和51年 7・8 月

京 都 大 学 經 濟 學 會

# 民間宅地開発事業の発展

——昭和40年代前半の宅地政策と関連して——

木 村 隆 之

## I は じ め に

高度経済成長下の労働者の都市への流入による住宅需要の急激な増大を背景として発展したわが国の宅地開発事業には、都府県や日本住宅公団などの公的機関によるものと民間によるものがある。前者は昭和30年代後半以降大規模宅地開発として発展したが、土地政策という側面からみたその本質については、前2稿ですでに解明した<sup>1)</sup>。後者においては、宅地ブームと言われた昭和30年代には、都市近郊の「宅地つき住宅分譲業」などが典型的なものであったが、昭和40年頃からは大規模宅地開発の発展と対応して、都市から遠隔の地に用地取得した大規模な宅地開発事業が次第に発展してくる。本稿はこの民間宅地開発事業を分析の対象とする。

宅地開発事業では、取得した農林地を住宅用地に利用転換するために、整地、交通機関の建設などの土地固定資本投資<sup>2)</sup>を行なうが、このなかには後者のように土地の位置を高めるのに役立つ土地固定資本<sup>3)</sup>も含まれている(以下では後

1) 高度成長下の土地政策と関連した大規模宅地開発の本質については、拙稿、高度成長下の土地政策と大規模宅地開発、「経済論叢」第114巻第3・4号、昭和49年9・10月を、また大規模宅地開発における農民からの土地収奪過程については、拙稿、大規模宅地開発と農民の土地収奪、「経済論叢」第115巻第6号、昭和50年6月を参照されたい。

2) マルクスはこうした存在形態をとる資本を次のように特徴づけている。「資本は、土地に固定されることができ、土地に合体されることができる。それは、化学的な性質の改良や施肥などのようにより一時的なこともあれば、排水溝や灌漑設備や地均らしや農場建物などの場合のようにより恒久的なこともある。このように土地と合体された資本を、私は別のところで土地資本 [la terre-capital] と呼んだことがある。それは固定資本の範疇に属する。」(K. Marx, Das Kapital, Bd. III, Marx-Engels Werke, Bd. 25, 1964, S. 632, 邦訳大月全集, 第25巻b, 799ページ)。

者のようなものを区別する場合に、宅地開発事業における位置をつくりだす土地固定資本、または単に位置をつくる土地固定資本と言う)。したがって宅地開発事業では、用地取得の段階に住宅用地として劣等地であった土地が、一躍優等地に転化することも可能である。この点にこそ、宅地開発事業者が取得した農林地を住宅用地として販売することによって、地代を獲得できる本質的な条件がある<sup>4)</sup>。しかも、民間宅地開発事業が大規模宅地開発に代表される宅地開発事業関連の公共投資と融合するならば、自らは何もせずにただ土地所有にもとづいてその成果を獲得することができる<sup>5)</sup>。

本稿においては、戦後日本における宅地開発事業の第Ⅱ期、とりわけその後期と目される昭和40年代前半の時期（昭和40年代後半の第Ⅲ期の準備期であり、また民間宅地開発事業が大規模宅地開発と一体化を強めつつ飛躍的發展に向かう時期）に

- 
- 3) 土地固定資本には土地の位置をつくりだすように作用しうるものもありうることをマルクスは次のように表現している。「社会的生産一般の進歩は一方では、地方的諸市場をつくりだし交通運輸機関の建設によって位置をつくりだす……」(*Ibid.*, S. 664, 邦訳, 839ページ)。
- 4) マルクスは建築用の土地の地代の特色として、「位置が差額地代に圧倒的な影響を及ぼすということ」(*Ibid.*, S. 781, 邦訳, 991ページ)を強調した上で、「ただ人口の増加、したがって住居需要の増大だけではなく、土地に合体されるかまたは土地に根を下ろしてその上に立つ固定資本の発達も……必然的に建築地代を増大させる。」(*Ibid.*, S. 782, 邦訳, 992ページ)と述べ、土地固定資本が建築地たとえば住宅用地の地代を高める経済的契機となりうることを指摘している。もちろん、住宅用地の販売（賃貸）によって地代を獲得しうるためには、マルクスが同じ箇所でも指摘しているように、労働者が彼らの住所である土地に対する所有からも広範に閉め出されていることが前提となる。この場合には、土地所有者が労働者に対して「地上に住めるという権利の代償として賃金を要求」(*Ibid.*, S. 782, 邦訳992ページ)するのである。

なお、佐藤哲郎氏はこうした土地固定資本の発達が住宅用地の価格におよぼす影響を解明する点に現代の「地価理論」の焦点があることを指摘されており（『現代日本の土地問題』昭和49年、第2章）、また宮本憲一氏はその点に関して「地域独占利潤」の形成を重視されている（『社会資本論』昭和42年、90ページ）。

- 5) これまでの展開に従えば、民間宅地開発事業によって造成され、販売される住宅用地の価格（賃貸料）は、①農林地を住宅用地に利用転換する土地固定資本（利子）、および②本来の土地価格（建築地代）によって構成されていることになろう。そして、事業用地の取得価格の上昇はその土地と「同等な位置にある既耕地（この場合には、すでに住宅用地として利用されている土地——筆者）の価格によって規定されている。」(K. Marx, *ibid.*, S. 681, 邦訳861ページ)とみなすことができるから、住宅需要の増大による地代の一般的上昇という事情とともに土地の位置がつくりだされることこそが、事業者による地代取得の条件となる。

もちろん、現実の住宅用地の価格は、土地投機、競争上の変動、特別な用地といった要因に規定されているが、こうした要因を分析する前提としても、宅地開発事業における土地固定資本投資の実態と性格を解明しておく必要がある。

焦点をあてて分析する<sup>6)</sup>。この時期は、政策面から言えば、昭和39年の「宅地造成事業に関する法律」（以下では宅造事業法と略す）の制定から昭和43年の「都市計画法」の制定に至る時期であり、大規模宅地開発の推進を軸とする宅地政策のなかで、民間宅地開発事業育成政策がいかに展開したかを本稿の検討課題とする。また事業の実態面から言えば、この時期における民間宅地開発事業の用地取得・土地固定資本投資・住宅用地分譲の特徴を、いわゆる宅地分譲事業一般と区別するとともに、政策のねらいと実態との照応関係を検討することを本稿のいまひとつの課題とする。

こうした課題の実証作業をつうじ、農民の土地所有権の広範な収奪を前提にする「国土計画」・「都市計画」、およびそれらを基本にして体系化されてきたわが国の土地政策の経済的本質を、総合的に解明する基礎作業としたい。

なお、以下では上述の検討課題に従って、第2章で、政府部内の政策提言およびそれに対応した制度面の変化をもとに、民間宅地開発事業育成政策の展開過程を分析し、第3章で、建設省の実態調査をもとにして、昭和43—45年における民間宅地開発事業の実態を政策のねらいと照応させながら分析する。

## II 民間宅地開発事業育成政策の展開

わが国の宅地政策の展開過程上、第Ⅱ期は、宅地開発事業を促進するための

---

6) 筆者は高度成長下の宅地開発事業の展開過程を3つの時期に大別して理解しているが、民間宅地開発事業に焦点をあてるなら、第2期をさらに2つの時期に亜区分した方がよからう。以下、筆者の各時期の年代区分を示すと次の通りである。

第Ⅰ期（昭和50年代前半）土地ブームと中小宅造業の輩山期、第Ⅱ（前）期（昭和30年代後半）大手宅造業者の進出期、第Ⅱ（後）期（昭和40年代前半）一時的停滞および発展の準備期、第Ⅲ期（昭和40年代後半）飛躍的発展および矛盾の累積期。本稿が主要な対象とするのは第Ⅱ（後）期である。

なお、わが国における民間宅地開発事業の展開過程の特徴を概観したものとして、次のような文献を参照。松尾英生、民間宅地経営、金沢良雄他編「住宅問題講座」第5巻「住宅経営」昭和43年所収。酒井幸一、電鉄会社の住宅経営、同上所収。中池音彦、日本不動産業の実態、「都市問題」第58巻第4・5号、昭和42年4・5月。蒲池紀夫「日本の不動産業」昭和44年。

また、宅地政策の時期区分および大規模宅地開発の意味については、前出、拙稿、高度成長下の土地政策と大規模宅地開発、76-84ページを参照されたい。

諸制度が確立する時期である。具体的には、一方では新住宅市街地開発法（昭和38年）に代表される大規模宅地開発のための諸制度が整備されるとともに、他方では宅造事業法（昭和39年）が民間宅地開発事業を育成するための制度として成立した。そして両者とも都市計画法（昭和43年）に吸収されることになるが、これによって宅地政策としての体系化は一応確立したとみることができよう。

本章では、わが国の宅地政策の重要な側面をなす民間宅地開発事業育成政策の性格を解明するために、まず最初に、大規模宅地開発の推進を柱とするこの期の宅地政策のなかで民間宅地開発事業育成政策の「理念」がどういう方向で発展させられたかを検討し、ついで、都市計画においてこの政策理念がいかなる形で制度化されたかを検討する。（なお、宅地政策の第Ⅱ期に対応する民間宅地開発事業育成政策の年次的変化については次頁に概括した。）

#### 1. 民間宅地開発事業育成政策の展開

民間宅地開発事業育成政策の理念上の発展方向をあとづけるために、宅地政策立案の推進機関であった宅地制度審議会（昭和37—39年）と宅地審議会（昭和39—43年）の答申<sup>7)</sup>、および関連する政府部内の政策提言を検討してみよう。

宅地政策の第Ⅱ期を方向づけた建設省「宅地総合対策」（昭和35年）は、第1に宅地開発事業の外延的拡大を政策的に促進すること、第2にそれによって必要となる膨大な土地固定資本投資を大規模宅地開発という方式によって推進すること、第3に民間宅地開発事業もそうした方向に適合するもののみを政策的育成対象にすることを提起している<sup>8)</sup>。これがその後民間宅地開発事業育成政策を展開する際の理念上の起点となるものである。

こうした宅地政策の新たな方向は、民間宅地開発事業に対して、大規模宅地開発によって推進される宅地開発事業関連の公共投資と一体となった発展という可能性を提供するものであった。しかし、その可能性は民間宅地開発事業の

7) ともに建設省設置法（第10条）にもとづく建設省の付属機関。前者は臨時的（2年）な審議機関として発足し、6回の答申を示したが、後者はそのあとを継いで恒常的なものとして設置され、8回にわたる答申を行なった。なお昭和43年からは住宅宅地審議会として再発足した。

8) 建設省「宅地総合対策」昭和35年。とりわけ、一の(1)、四の(2)、および四の(3)を参照。

宅地政策のあゆみと民間宅地開発事業育成政策の展開—第Ⅱ期を中心として

	第Ⅱ期を特徴づける政策	民間宅地開発事業育成政策の展開	事業育成のための制度	
			選 別 の 強 化	土地固定資本の公共負担
昭和35年	建設省「宅地総合対策」	「宅地総合対策」		
36				
37				
38	新住宅市街地開発法			
39	住宅公団先買土地地区画整理事業	宅地制度審（第三次）「民間宅地造成事業の規制及び助成に関する……答申」 宅地制度審（第五次）「都市地域における土地の合理的利用……に関する答申」 宅地審（第三次）「地価対策についての中間答申」 建設省「国土建設の長期構想」 宅地審（第六次）「都市地域における土地利用の合理化……に関する答申」	→ 住宅地造成事業に関する法律 (1ヘクタール)	
40				
41				五省協定 宅地審（第八次）「… …公共公益施設の長期立替施行方式……に関する答申」
42				
43	都市計画法	自民党「都市政策大綱」	→ 都 市 計 画 法 (20—40ヘクタール)	

すべてに与えられたものではなく、事業に対する選別を伴うものであった。

宅造事業法の直接的前提となった宅地制度審議会第三次答申（昭和39年）は、民間宅地開発事業の育成という政策理念を初めて明示したものであるとともに、事業の選別的育成政策の出発点ともなった。そこでは、住宅用地としての社会的最低水準をも満たさないような不良宅地造成を行政的に規制する一方、大規模な民間宅地開発事業を積極的に育成していくという方向が示されている<sup>9)</sup>。

このように、事業に対する選別政策は、一方では政策的育成対象を限定し、他方では政策的な基準によってそれに満たない事業を行政的に排除することを内容としているが、それは次第に宅地政策の重点となる土地の利用区分（土地固定資本投資の形態を制限すること）と結合して発展していった。

前述の第三次答申とほぼ時を同じくする宅地制度審議会第五次答申（昭和39年）は、ある程度まとまった形の土地利用区分の方式を初めて提示したものであるが、これは主に次の二つの点でそれまでの宅地政策を発展させる内容を含んでいる。第1は、宅地開発事業の外延的拡大を効果的に推進するために、宅地開発事業関連の公共投資を集中すべき土地を限定するという方式が採用されている点であり、第2は、そうした公共投資が集中される土地では、民間事業に対する行政的規制の基準をより厳格にすることによって選別政策が強化されている点である。すなわち、「健全な市街地の形成に寄与する」ことがそうした土地で認められる民間宅地開発事業の政策的基準となっている<sup>10)</sup>。

引き続いて提示された宅地審議会第三次答申（昭和40年）、および建設省「国土建設の長期構想」（昭和41年）もそれまでの宅地政策の方向を踏襲し、かつそれぞれの見地から位置づけている。前者は、地価対策という見地から「宅地の大量な供給」を重視しており、民間宅地開発事業もその一翼を担いうるよう

9) 宅地制度審議会第三次答申「民間宅地造成事業の規制及び助成に関する制度上の措置に関する答申」昭和39年。とりわけ序文を参照。

10) 宅地制度審議会第五次答申「都市地域における土地の合理的な利用のための市街地の開発整備の方策に関する答申」昭和39年。とりわけ序文、および第一を参照。



育成することを提起している<sup>11)</sup>。また後者は、「国土全体の効率的な開発」<sup>12)</sup>という見地から「新市街地の開発」を積極的行なうことを提起し、民間宅地開発事業もその重要な担い手として位置づけている<sup>13)</sup>。

都市計画法の直接的前提となった宅地審議会第六次答申(昭和42年)は、先の宅地制度審議会第五次答申を継承して土地利用区分の体系化を図るとともに、民間宅地開発事業に対する選別政策の強化、および宅地開発事業の外延化に伴う公共投資と民間事業との調整を図ったものである。

まず、ここで提起された「開発許可制度」は、民間宅地開発事業の政策的育成対象を限定するにとどまらず、政策的基準に合致しないような事業を行政的に排除するという政策の具体化である<sup>14)</sup>。こうした政策にしたがって、宅地開発事業関連の公共投資の集中される土地では、「相当規模の団地」(後に述べるように、ほぼ30ヘクタール以上の規模の団地に該当)の民間事業のみを行政認可の対象にする(他は排除する)という方式が取り上げられている<sup>15)</sup>。すなわち、これは一定規模以上の用地を取得する能力(とくに資金上)を有する事業者に対して、公共投資の集中される土地を独占的に利用させるという方向に他ならない。

また、公共投資が集中される土地を設定するという一般的提起にとどまらず、民間宅地開発事業で行なわれるべき土地固定資本投資との政策的調整も図られている。ここで提起された調整の原則は、宅地開発事業における「位置をつくる土地固定資本投資」は、基本的に公共投資によって行なうこと、宅地開発事業関連の公共投資を行なうに際しては、あらかじめ予定を明示して民間事業の便宜を図ること、さらに、民間事業が公共投資に先行して土地固定資本投資を行なった場合には、前述の原則に従い地方公共団体が買い取るというものであ

11) 宅地審議会第三次答申「地価対策についての中間答申」昭和40年。とりわけ第一の一、第二の一、第二の二を参照。

12) 建設省「国土建設の長期構想」昭和41年、第二部序文。

13) 同上、第二部Ⅱの1では、市街地面積を3倍弱に拡大するという政策目標の一環とされている。

14) 宅地審議会第六次答申「都市地域における土地利用の合理化を図るための対策に関する答申」昭和42年、第一の二。

15) 同上、第二の一。

る<sup>16)</sup>。すなわち、これは民間宅地開発事業と公共投資との融合を制度的に保障するという方向に他ならない。

こうした宅地政策の延長として、自民党「都市政策大綱」(昭和43年)の「民間ディベロッパー」の育成という提唱<sup>17)</sup>にみられるような、それまでの一定の土地における事業を対象にした選別政策にとどまらず、業者そのものの選別的育成という方向すら現われてきたことは注目しなければならない。

以上のように、「宅地総合対策」から宅地審議会第六次答申に至るこの期における宅地政策を、民間宅地開発事業育成政策という側面からみると、その理念を次のように要約できよう。すなわち、「育成」と「排除」という手段を結合した政策的選別による一定の土地の利用独占の形成、公共投資と民間宅地開発事業との融合の促進、さらに土地固定資本の発達によって高められる地代の独占の形成を図ることである、と。

しかし、これはあくまでも各種の政策提言に示された政策理念上からのさしあたっての要約である。以下では、政策理念の中心をなす民間宅地開発事業に対する選別政策、および民間事業と公共投資との融合政策が、都市計画法においてどのような形で具体化されているかをみておこう。

## 2. 都市計画法における民間宅地開発事業育成政策

都市計画法における民間宅地開発事業育成政策の前提は、宅地開発事業の外延的拡大を政策的に促進することにある。すなわち、大規模宅地開発という方式は、民間宅地開発事業の無政府的な用地取得に規定されて公共投資を行なうものではなく、公共投資による土地固定資本の建設を農林地にまで押し広げて、そこへ民間事業を誘導しようとするものである<sup>18)</sup>。

16) 同上、第二の三。

17) 自由民主党都市政策調査会「都市政策大綱」昭和43年、第3の19。

なお、「ディベロッパー (developer)」なる用語は政策用語としても「重要なあいまいさを残し」(渡辺精一、ディベロッパー論の登場とその問題性、「ジュリスト」476号、昭和46年4月、258ページ) ているが、「思い切って既成市街地から離れたところに安い土地を取得し、必要な社会的施設……をビルト・インしていく……大規模宅地業者」(日下公人「ディベロッパー」昭和45年、86ページ) というものが表象としては代表的であろう。

18) 前出、拙稿、高度成長下の土地政策と大規模宅地開発、86-87ページ参照。

こうした政策によって、宅地開発事業関連の公共投資と一体化して民間宅地開発事業を行なうためには、大規模宅地開発の行なわれるような土地を占有することが前提となる。都市計画法における選別制度の本質的役割は、一定以上の面積規模の民間宅地開発事業に対してそうした土地の独占的利用を制度的に保障する点にある。

この土地利用独占は次のような方式によって導かれている。すなわち、面積規模が20ないし40ヘクタール以上の民間宅地開発事業では、特別に高水準の土地固定資本投資が必要とされるという制度的建前<sup>19)</sup>によって小規模な事業を大規模宅地開発の行なわれる土地の利用から行政的に排除する<sup>20)</sup>という方式によってである。こうした方式は、換言するならば、公共投資によって建設される土地固定資本を引き寄せることのできる民間宅地開発事業を、少なくとも20ヘクタール以上の規模のものに制度的に限定することに他ならない。

こうした選別政策のために、公共投資を引き寄せることのできない小規模な宅地開発事業は、既存の土地固定資本に依存した事業を行なわざるをえないことになる。しかし、そうした事業には、それが可能な土地が有限であること、そしてなによりも土地価格が、位置をつくる土地固定資本の発達によって用地取得以前に高騰していることによって、おのずから限界がある。

都市計画法によって、少なくとも20ヘクタール以上の民間宅地開発事業の選別的育成政策が制度的に確立したことに対応して、金融、税制という側面からの選別的育成政策も明確になってきた。政府機関(住宅金融公庫)の民間宅地開発事業への直接融資は、昭和43年から10ヘクタール以上の規模の事業に限定し

19) たとえば、20ヘクタール以上の宅地開発事業では「教育施設、医療施設、交通施設、購買施設その他の公益施設」が適切に配置されていることが「開発許可」の要件とされている(「都市計画法」昭和43年、第38条1・2項、および同施行令27条)。さらに40ヘクタール以上の場合には「鉄道、道路による輸送の便に支障がないこと」が要件とされている(同上第33条1項8号、および同施行令24条)。

20) 「市街化区域」には「新市街地」なるものが含まれるが(建設事務次官通達「都市計画法の施行について」昭和44年6月、第3項)、そこは大規模宅地開発の行なわれる土地であり、また「相当規模の計画的開発」のみが認められる土地でもある(建設省都市局長通達「都市計画法の施行について」昭和44年9月、Ⅲの1)。

て開始された。さらに昭和46年からは半政府機関(日本開発銀行)による融資も開始されるが、これは40ヘクタール以上と限定がより強化されたものである<sup>21)</sup>。また税制面でも、民間宅地開発事業の用地取得を容易にする前提となる農家による土地売却を促進するための様々な措置に加えて、昭和43年からは30ヘクタール以上の規模の民間宅地開発事業を優遇する措置(当該事業への土地譲渡所得に関する500万円の特別控除)が採用された<sup>22)</sup>。

他方、都市計画法においては、特定の民間宅地開発事業に対して大規模宅地開発の推進によって公共投資の集中される土地の独占的利用を保障することを前提として、民間宅地開発事業と公共投資との融合を図るための制度も確立した。すなわち、両者の投資分担として、民間宅地開発事業にとって必要な土地固定資本投資のうち、位置をつくる土地固定資本投資の大部分を公共投資によってまかなうという制度的原則が確立したのである。

この制度的原則は、より具体的には次のような方式によって成り立っている。すなわち、民間宅地開発事業によって建設された土地固定資本のうち、道路、公園、下水道等は該当する管理者が買い取り<sup>23)</sup>、また鉄道、学校、病院等に関しては民間事業に応じて建設、整備されるように公共投資を計画化する<sup>24)</sup>という方式によってである。さらに、民間宅地開発事業の必要に応じて適時に公共投資が行なわれない場合の調整措置として「立替施行」(公共投資が行なわれるまでのつなぎ資金を住宅金融公庫が事業者に融資するもの)という制度<sup>25)</sup>すら生みだ

21) 宅地開発編集委員会、宅地開発とその資金、「宅地開発」第3号、昭和42年。城宏明、住宅地造成事業、金沢良雄他編「住宅問題講座」第2巻「住宅関係法Ⅰ」昭和44年。および「不動産年鑑(住宅新報社)」昭和50年、507-508ページを参照。

22) 渡辺幸則、土地税制の現状、榊田光男他編「土地問題講座」第3巻「土地法制と土地税制」昭和46年を参照。

23) 前出「都市計画法」第32・39・40条によって、地方公共団体が有償で管理を引き取らなければならない施設が定められている。

24) 民間宅地開発事業者とそれに対して配置が義務づけられている施設の管理者との事前協議制度(同上第32条、および同施行令第23条)が、民間宅地開発事業に応じて「適時適切に施設の整備を行なう」ことを保障するものである(建設省都市局長・計画局長共同通達「都市計画法による開発許可制度の施行について」昭和44年12月、Ⅱの3)。

25) 建設・大蔵・文部・厚生・自治事務次官「宅地開発又は住宅建設に関連する利便施設の建設及び公共施設の整備に関する了解事項」(いわゆる五省協定)昭和42年6月、および宅地審議会第八次答申「宅地開発とあわせ整備すべき公共・公益施設の長期立替施行方式の確立に関する答申」昭和42年。

されてきたことも指摘しておこう。

このように都市計画法こそは、「宅地総合対策」以来の民間宅地開発事業育成政策の理念を制度的に具体化したものである。そして、これによって、一定規模以上（20—40ヘクタール基準）の民間宅地開発事業のみが、地代（農林地の優等な住宅用地への転化）をもたらず位置をつくる土地固定資本を公共投資によって保障されることになり、小規模な民間宅地開発事業に対する優位性が決定的なものとなった。

### III 民間宅地開発事業の実態

前章では、制度面の分析によって宅造事業法から都市計画法に至る宅地政策、とりわけ民間宅地開発事業育成政策が、20ないし40ヘクタール以上の面積規模を有する事業の選別的育成と土地利用独占の形成、および公共投資による位置をつくる土地固定資本の保障という点を基本的内容としていることを解明した。本章では、民間宅地開発事業の実態を分析することによって、政策のねらいが実態面とも基本的に照応していることを実証したい。

#### 1. 資料および分析の方法

これからの実態分析で利用する資料は、建設省計画局宅地部宅地政策課が昭和33年より毎年行なっている民間宅地開発事業に関する実態調査の集計結果をまとめた「民間宅地造成事業実態調査にもとづく結果報告」（以下「民間宅造調査」という）である。本調査は各年に分譲を開始するに至った宅地開発事業を対象としたものであるが、調査表の配布・回収は業界団体（不動産協会、日本民営鉄道協会、全国宅地造成連合会等）を通じて行なわれている。したがって、それらの団体に所属していない業者による事業は調査から洩れており、所属する全業者が調査に応じたという保証もない。こうした点で、「民間宅造調査」は必ずしも完全なものとは言えないが、民間宅地開発事業の実態を全体的に示すものとしてはわが国で唯一の資料である。上述のような資料上の限界があるため、年次変化、および事業規模に対応した造成面積の集積度に関してはその趨勢

を把握しえるにとどまる<sup>26)</sup>。

しかし、昭和44、45年について、第1表に示される「民間宅造調査」によって把握された造成面積の数値(2,313, 5,933ヘクタール)と、付表<sup>27)</sup>に示される「住宅用地完成面積調査報告」(工事施行者レベルの調査)によって把握された造成面積(=「一団地の住宅用地」)の数値(5,202, 7,567ヘクタール)を比較すると、前者は後者の少なくとも50パーセントを包括している。「民間宅造調査」は量的にこれだけの比重を占める事業を捉えており、かつまた事業面積規模別の分類がなされている。したがって、それは事業規模による事業の性格の相違を把握するという課題に充分応えられるものである<sup>28)</sup>。

以下においては、民間宅地開発事業育成政策の効果が次第に現われ始める昭和43年から昭和45年までの3年間の調査結果を通算した上で分析するが(すなわち、昭和43—45年に分譲が開始された宅地開発事業に関するもの)、その際の事業規模(住宅団地の面積)の区分は、1ヘクタール未満(零細規模団地)、1～3ヘクタール(小規模団地)、3～30ヘクタール(中規模団地)、30ヘクタール以上(大規模団地)とする。なお、民間宅地開発事業育成政策における選別的育成の対象になった事業面積規模はこの大規模団地に相当し、逆に零細規模団地に相当するものは、本来的に政策の枠外におかれていたことに留意する必要がある。

26) 業界団体非加入者による事業の欠落、年次による回収率の相違、あるいは零細規模の事業ほど調査から洩れやすいといった欠陥がある。

27) 付表 民間宅地開発事業の実績

(単位：ヘクタール)

	公 共	民 間			総 計
		1団地の個別住宅用地	再開発的住宅用地	再開発的住宅用地	
昭和44年	3,096	5,202	3,043	262	11,603
昭和45年	4,417	7,567	2,876	89	14,942

出所) 建設省計画局調査統計課「住宅用地完成面積調査」

昭和44、45年版。

28) 当資料を用いた民間宅地開発事業の分析としては、柴垣和夫、民間デベロッパーの実態、小宮隆太郎他編「日本の土地問題」昭和47年所収、および松尾英生、前出論文があるが、これらは昭和43年までの結果しか分析されていない点、また事業規模による事業の性格の相違を把握するための方法が吟味されていない点などからみて、決して充分なものとは言えない。

## 2. 昭和40年代前半の民間宅地開発事業の概況

宅造事業法の成立した昭和39年から、都市計画法施行直後の昭和45年に至る時期の年次変化を概観しておこう。

まず、団地数と団地面積の変化をみよう(第1表)。団地数は昭和39年から42年の間は一貫して漸増しているにもかかわらず、団地面積は昭和40年から42年にかけては漸減している。これは、この期の前半には民間宅地開発事業、とりわけ相対的に大規模な事業が一時的に停滞していたことを示している。しかし、昭和43年以後には、団地数の頭打ちに対する団地面積の急増(3.5倍弱)が示されている。これは前半とは逆に大規模な事業が急速に発展した結果と言えよう。こうした変化は1団地平均規模に明瞭に反映しており、それは昭和42年に最低(2.4ヘクタール)となった後、急速に高まり昭和45年には8.4ヘクタールにまでなっている。

第1表 民間宅地開発事業の推移

	団地数	団地面積 (ヘクタール)	平均規模 (ヘクタール)
昭和39年	458	1,796	3.9
40	484	2,337	4.8
41	542	2,147	4.0
42	619	1,508	2.4
43	617	1,703	2.8
44	794	2,313	2.9
45	703	5,933	8.4

出所) 建設省計画局宅地部宅地政策課  
「民間宅地造成事業実態調査に関する結果報告」各年版。

第2表 団地規模別団地数、面積構成の推移

	零細規模 団地 1ヘクタール 未満	小規模 団地 1~3ヘクタール	中規模 団地 3~30ヘクタール	大規模 団地 30ヘクタール以上
(a) 昭和39年	170	138	143	7
40	216	102	155	11
41	265	121	142	14
42	348	146	119	6
43	314	160	139	4
44	462	180	135	17
45	320	152	196	35
(b) 昭和39年	4.2%	11.6%	45.7%	38.5%
40	4.0	6.9	50.6	38.4
41	4.5	9.7	49.6	36.2
42	8.3	17.1	57.5	17.1
43	7.1	16.4	65.9	10.5
44	7.2	14.2	43.0	35.6
45	1.8	4.6	30.9	62.7

出所) 第1表に同じ。

以上のような変化をより詳しくみるために、団地規模別の団地数と団地面積の内訳に関する推移をとりあげてみよう(第2表)。まず、小・零細規模団地数と大・中規模団地数は対照的な推移を示していることが判る。すなわち、前者は昭和44年まで一貫して増加してきたにもかかわらず昭和45年には減少に転じており、後者は昭和42年を底として以後には急増している。さらに団地面積内訳の推移をみると、大規模団地の占める面積割合の急激な変化が特徴的である。その比重は一時、昭和42年には10.5パーセントにまで低下しているが、以後急激に増大し、昭和45年には62.7パーセントにまで達している。このために、数の上では増加している中規模団地すら、昭和44年以後その面積割合を低下させているのである。逆に小・零細規模団地の面積割合は、昭和42年には合わせて25パーセント強にも達したが、昭和45年には6パーセントというとるにたらない数字に低下している。

この時期における民間宅地開発事業の推移を要約すれば、前半における大規模団地の一時的後退と小・零細規模団地の発展、後半における大規模団地の飛躍的発展と小・零細規模団地の後退と言えよう。前者のような現象が現われたのは、昭和30年代の宅地ブーム期の宅地開発事業の盛行によって、既存の土地固定資本に依存した事業が可能な土地が量的に減少し、そうした土地の価格も高騰したという事情によるのであり、こうした事情が大規模団地に対してとりわけ否定的に作用したためである<sup>29)</sup>。こうした事情はまた、大規模団地に対して事業の外延化を迫ることになるが、昭和43年以後の大規模団地の飛躍的発展という事実はそれが現実に行なわれたことを示すものである。

したがって、昭和43年の都市計画法による民間宅地開発事業育成政策の確立が大規模団地の飛躍的発展に対して決定的役割をはたしたことは明瞭である。

29) 松尾英生、前出論文、196ページ。

松尾氏は、昭和39年に制定された宅地建物取引業法により、大規模な開発の許可条件が強化されたため、規制を避けるための団地の細分化傾向が生じたという点を他方で指摘しているが、昭和43年の都市計画法制定以後、この許可条件が一層厳しくなったにもかかわらず大規模開発がこの年より急速に増大した事実からして、この点はあまり過大視すべきではなからう。



しかし、大規模団地の事業方式の小・零細規模団地に対する優位性が、単なる規模にもとづくものから質的なものに変化していったことが政策の前提でもある。すなわち、政策のねらいとしたものが、大規模団地の優位性を拡大し、保障するものであったからこそ、その飛躍的發展を決定づけたのである。政策のねらいはすでに前章において解明したから、ここでは、大規模団地の事業方式の小・零細規模団地のそれに対する優位性がいかなる点にあるのかを大規模団地の急成長期（昭和43—45年）に焦点をあてて分析する。

### 3. 用地の取得・販売

まず、民間宅地開発事業のための用地として、いかなる土地が取得されているかをみてみよう（第3表）。

全体としてみるならば、宅地（住宅用地、工場用地、業務用地）の占める割合はきわめて低く（2.0パーセント）、ほとんどが農林地である。したがって、宅地開発事業の基本が、旧来からの宅地を単に転売することではなく、まさに農林地を住宅用地に利用転換する土地固定資本投資と、土地そのものの販売（賃貸）に

第3表 取得用地の地目

地 目	宅 地	農 地	林地・ 原野	計
大規模団地	0.6%	10.6%	88.8%	100%
中規模団地	1.4	31.9	66.7	100
小規模団地	6.2	51.2	42.6	100
零細規模団地	10.1	67.0	22.9	100
総平均	2.0	26.8	71.2	100

注）面積の構成比。

不明の団地分（対総面積比18.2%）は除く。

出所）前掲「民間宅地造成事業実態調査に関する結果報告」昭和47年。

昭和43—45年に分譲が開始された団地に関する総計から算出。

あることが明瞭である。また、農地と林地の住宅用地への利用転換に要する土地固定資本を比較した場合、一般的には後者の方が大きくなると推定しうるが（わが国の場合林地は山地が多く、また生活用諸施設の発達も遅れている）、取得用地のうち農地よりも林地の占める割合が圧倒的に高い（71.2パーセント）ことは、

宅地開発事業の外延化が相当の遠隔地にまで進んでいることを示している。

さらに、団地規模による相違をみるならば、大規模団地ほど林地の比重が高く、逆に小規模団地ほど宅地と農地の比重が高くなっている。大規模団地にお

いては林地の占める割合はきわめて高く、88.8パーセントにまで達している。小・零細規模団地においては農地が過半を占めており、宅地も無視しえない割合(6.2および10.1パーセント)を占めている。これによって、大規模団地こそが宅地開発事業の外延的拡大の担い手であることが判る。こうした事業の外延化は土地固定資本の未発達な土地に事業を拡大することに他ならず、単位面積あたりの土地固定資本投資は果進的に増大するが、それにもかかわらず事業の外延化が進行しているのである<sup>30)</sup>。

次に、用地を取得してからどれくらいの期間を経て、住宅用地としての土地の販売が開始されているかをみておこう(第4表)。

第4表 用地取得から販売開始までの期間

期 間	1年未満	1～2年	3～5年	6年以上	計
大規模団地	5.6%	37.0%	25.9%	31.5%	100%
中規模団地	26.2	43.5	18.5	11.8	100
小規模団地	36.2	46.0	9.9	7.9	100
零細規模団地	55.6	38.2	4.8	1.4	100
総平均	43.3	41.2	9.5	6.0	100

注) 団地数の構成比。

不明の団地(対総団地数比4.8%)は除く。

出所) 第3表に同じ。

概して言えば、大規模団地ほど取得から販売開始までの期間が長い。大規模団地では3年以上を要するものが57パーセント強に達しているが、逆に小・零細規模団地では2年以下のものが82.2パーセント、および93.8パーセントと圧倒的である。

大規模団地において相対的に長期となるのは、住宅用地への利用転換に期間

30) 宅地開発事業の外延的拡大が、土地固定資本投資の累増にもかかわらず、経営的に有利であるという試算もいくつか行なわれている。たとえば、日本長期信用銀行調査部「都市・住宅ディベロッパー成立の諸条件」昭和44年、を参照。

しかも、わが国においては土地固定資本投資の多くを公共負担に転嫁することが可能なのである。

を要するという技術的要因のためではない。なぜなら、大規模団地においても2年以下のものが相当の割合(42.6パーセント)を占めており、短期での販売開始が技術的に決して不可能でないことが示されているからである。したがって、大規模団地における販売開始までの相対的長期性は、位置をつくる土地固定資本の発達に要する期間の長さに、主として規定されていると言えよう。換言すれば、大規模団地における販売開始までの長期性は、位置をつくる土地固定資本の発達によって高められた地代を獲得するという事業の特質を示しており、小・零細規模団地における短期性は、単なる住宅需要の増大による地価高騰を追求するという事業の特質を示している。

さらに、事業用地がいかなる価格で取得され、またいかなる価格で住宅用地としての土地が分譲されているかをみてみよう(第5, 6表)。

第5表 事業用地の取得価格

1m <sup>2</sup> あたり単価	1千円未満	1～5千円	5～11千円	11千円以上	計
大規模団地	13.2%	69.8%	17.0%	—%	100%
中規模団地	15.9	56.5	18.4	9.2	100
小規模団地	5.5	52.7	27.6	14.2	100
零細規模団地	2.2	31.5	30.4	35.7	100
総平均	6.3	43.1	26.7	23.9	100

注) 団地数の構成比。

不明の団地(対総団地数比8.4%)は除く。

出所) 第3表に同じ。

第6表 住宅用地の分譲価格

1m <sup>2</sup> あたり単価	3千円未満	3～9千円	9～18千円	18千円以上	計
大規模団地	3.6%	20 %	29.1%	47.3%	100%
中規模団地	5.3	37.7	30	27.0	100
小規模団地	5.4	35.3	33.7	26.1	100
零細規模団地	4.0	31.9	27.9	36.2	100
総平均	4.6	33.7	29.7	32	100

注) 団地数の構成比。

不明の団地(対総団地数比11.4%)は除く。

出所) 第3表に同じ。

事業用地の取得価格は、住宅用地としての土地の販売によって獲得しうると見込まれる地代の旧土地所有者(農家)に対する分け前とも言いうるものであり、また、いかに安価に用地取得するかは、宅地開発事業にとっての決め手でもある。したがって、事業者は旧土地所有者とのあいだの取り引きによって決定される取得価格を抑えるために、あらゆる努力を行なう。取得価格がこうした性格のものであるために、大規模団地においてより安価に用地取得されるという傾向はそれほど明瞭ではない。たとえば、1平方メートルあたり1千円未満で用地取得している割合は、中規模団地の方が大規模団地よりも高くなっており(15.9および13.2パーセント)、また1～5千円で用地取得している割合は、小規模団地と大規模団地の間で大きな差はない(52.7および69.8パーセント)。

しかし、取得単価5千円以上の団地の割合をみるならば、団地規模が小さくなるほどその割合が高くなっている。零細規模団地になると過半(66.1パーセント)を占めるまでになっている。ここには、より安価な用地取得のための競争において、小・零細規模団地の多くがより高価な用地取得にむかわざるを得ないという傾向が示されている。これは、大規模団地は位置をつくる土地固定資本の未発達な、したがって住宅用地としての見込み価格の低い農林地に用地取得しているのに対し、小・零細規模団地はすでに位置をつくる土地固定資本の発達した、したがってすでに価格の高騰した宅地あるいは農地を主として取得しているからであり、両者の取得用地に本質的な差違があることの反映と言えよう。

次に、住宅用地の分譲価格をみると、団地規模による差違は用地の取得価格の場合よりさらに不明瞭である。だがより詳しくみると、大規模団地の分譲価格が相対的にいくらか高くなっており、零細規模団地がこれに次いでいることが判る。たとえば、1平方メートルあたり18千円以上という最高の分譲価格となっている団地の割合は、大規模団地と零細規模団地では47.3および36.2パーセントであり、中・小規模団地におけるその割合(27.0, 26.1パーセント)よりも高くなっている。すなわち、用地の取得価格の最も低い大規模団地とそれの最

も高い零細規模団地の分譲価格が他よりもいくらか高くなっている。

このような団地規模による取得価格および分譲価格の高低の関連から、用地取得・販売の方式における団地規模に対応した対照性が明瞭となる。すなわち、大規模団地は最も安価な用地取得に成功している上に、最も高価な販売を実現しており、したがって両価格間の差額は最も大きくなっている。これに対して、零細規模団地は大規模団地に匹敵する高価な販売を実現しているにもかかわらず、最も高価な用地を取得しており、また中・小規模団地は大規模団地に次ぐ安価な用地取得に成功しているにもかかわらず、販売価格は零細規模団地よりも劣っている。したがって、後の三者における両価格の差額は、大規模団地のそれに比してはるかに小さくなっている。

この場合、販売価格の高低も、取得価格の高低のように位置をつくる土地固定資本の発達程度、すなわち住宅用地としての土地の位置の優劣に規定されているとみなすことができるならば、本節の結論として、大規模団地の取得した最も安価な土地は、位置をつくる土地固定資本の発達によって最も優等な土地に転化したと言うことができよう。

しかし、まだ検討すべき問題が残されている。なぜなら、すでに述べたように、住宅用地の販売とは、土地そのものと同時に土地固定資本を販売することに他ならないために、販売価格は分譲される住宅用地の単位面積あたりの土地固定資本投資の程度によって規定されているとも言いうるからである。こうした点の解明は土地固定資本投資の実態を分析する次節に譲らねばならない。

#### 4. 土地固定資本投資

まず、土地利用転換のための土地固定資本投資がいかになされているかをみるために、団地内における用地の配分をみてみよう(第7表)。

位置という側面を捨象した住宅用地としての質(＝団地の造成水準)を示す一つの指標となる団地内の道路用地の比率をみると、どの規模の団地でも20パーセント前後の比率になっている。しかも小規模団地の道路用地比率が最も高く20.3パーセントであり、最も低い零細規模団地ですら18.9パーセントである。

第7表 団地内の用地配分

用地区分	住宅用地	道路用地	他	計
大規模団地	65.2%	20.0%	14.8%	100%
中規模団地	71.2	20.0	8.8	100
小規模団地	74.7	20.3	5.0	100
零細規模団地	79.5	18.9	1.0	100
総平均	69.2	20.0	10.8	100

注) 面積の構成比。

不明の団地の分(対総面積比18.4%)は除く。

出所) 第3表に同じ。

したがって道路用地の比率という面からみる限り、規模による団地の造成水準の差はほとんど認められない。

また、住宅用地(=分譲の対象となる用地)の比率をみると、大規模団地ほどその比率は低くなっている。だが零細規模団地ですら、民間宅地開発事業によって建設される団地の造成水準を一定以上に保つために法的に規定された基本的基準(=住宅用地比率80パーセント以下)<sup>31)</sup>に合致する水準(79.5パーセント)に一応達している。したがって、位置という側面を捨象した住宅用地の質という点では、大規模団地の優位性は示されていない。

さらに、住宅用地としての土地の価格を高めるもう一つの要因である位置をつくる土地固定資本投資が、いかになされているかをみてみよう。この点については、それが宅地開発事業とは相対的に独自に、公共投資などによって行なわれるために、「民間宅造調査」ではその全体を把握することはできない。したがって、先の制度面の分析(大規模団地に対する公共投資の制度的保障)で補うことによって全体を推定する必要がある。

ここでは、位置をつくる土地固定資本投資の団地規模による差を知る指標として、団地外との交通手段となりうる道路の設置状況をとりあげてみよう(第8表)。

31) 「住宅地造成事業に関する法律」昭和39年、施行規則18条参照。

幅10メートル以上の道路が設置されている団地の比率において、大規模団地とそれ以下の規模の団地には明確な差がある。大規模団地では82パーセントに達しているが、中規模団地では25.8パーセントに低下し、零細規模団地にいた

第8表 団地外との交通手段  
となる道路の設置

	幅10メートル以上の道路を設置した団地
大規模団地	82%
中規模団地	25.8
小規模団地	13.8
零細規模団地	4.5
総平均	13.9

注) 当該団地の割合。

不明の団地(対総団地数比  
14.0%)は除く。

出所) 第3表に同じ。

ると4.5パーセントにすぎない。この幅10メートル以上の道路の大部分は単なる団地内の交通手段ではなく、団地と他を結びつける交通手段とみなしうるものである(制度上では幅12メートル以上の道路が他とは区別され、「都市計画街路」と性格づけられている)<sup>32)</sup>。このように、団地外との交通手段となりうる道路の設置という面からみると、位置をつくる土地固定資本投資における大規模団地の優位性をはっきり確認できる。

つまり、大規模団地における分譲価格の相対的な高さは、上記の道路投資のような位置をつくる土地固定資本投資の優位性に帰することができよう。また、零細規模団地における分譲価格の中・小規模団地に対する相対的な高さは、一般的には既存の位置をつくる土地固定資本の発達程度の差によると言えよう。そしてこの幅12メートル以上の道路の設置費は、公共負担に転嫁しうる(地方公共団体に道路を買いとらせるという制度<sup>33)</sup>によって)のであり、販売コストを高める要因とはなっていないことをいま一度想起しておく必要がある。

#### IV む す び

これまで、戦後わが国の宅地政策の第Ⅱ期における民間宅地開発事業育成政策の展開を制度面から分析し、さらに政策的育成対象となった大規模団地の事

32) 前出「都市計画法」施行令32条参照。

33) 同上。

業方式の特徴を、事業の実態分析によって検出してきた。最後に、こうした実証作業によって得られた結論を要約してむすびとしたい。

第1に、宅造事業法から都市計画法へと発展した民間宅地開発事業育成政策は、土地利用区分を根拠にして、一定規模以上（20—40ヘクタール面積規模基準）の民間宅地開発事業に一定の土地の独占的利用を保障するものである。

第2に、それはさらに、大規模宅地開発によって外延的拡大が推進される宅地開発事業関連の公共投資によって高められた地代の独占をも可能にするものである。

第3に、こうした政策の展開と対応して、民間宅地開発事業における大規模団地と小・零細規模団地の事業方式（土地の取得・販売）の相違は、極めて明瞭となった。すなわち、前者の位置をつくる土地固定資本の発達にもとづく地代の独占と、後者の宅地需要の増大を背景にした単なる地価差益の追求とは本質的な相違がある。

第4に、都市計画法は大規模団地の選別的育成を本質的なねらいの一つとするものであり、これによって大規模団地の小・零細規模団地に対する優位性は決定的なものになった。

第5に、したがって、「農林漁業との調和」、「土地の合理的利用」<sup>34)</sup>を唱う都市計画法下の土地政策は、一方では農民の土地所有権の広範な収奪の政策であり、他方では資本（一定面積以上の土地を取得しうるもの）による公共投資に寄生した土地投機を外延的に拡大する政策でもあると言わざるを得ない。

なお、本稿で解明した地代の独占（大規模団地方式の宅地開発事業という形態での）の形成が、わが国における金融資本の成長といかに結合しているかという考察<sup>35)</sup>、さらに資本が住宅用地の独占的供給者としても発展しつつあることが、

34) 前出「都市計画法」第2条。

35) レーニンも次のようにこの問題の重要性を指摘している。「急速に発達しつつある大都市近郊の土地投機もまた、金融資本のとくに有利な業務である。このばあい、銀行の独占は地代の独占および交通機関の独占と融合している。」（レーニン、資本主義の最高の段階としての帝国主義、邦訳大月全集、第22巻、271ページ。）



労働者階級の貧困化といかに結合しているのかという考察は<sup>36)</sup>、ともに現代における土地独占の性格を確定する上でも不可欠の課題として残されている。そして、とりわけ今日のわが国では、大手民間宅地開発事業者による宅地政策にささえられた膨大な利潤の形成が、都市勤労者の住宅問題ひいては貧困問題を深刻化させる大きな要因になっていると考えられる。これらの点の考察は、今後の研究課題として別の機会に譲ることとしたい。

〔1976年2月脱稿〕

---

36) これまでは、労働者に対する住宅用地の販売（賃貸）によって獲得される地代の源泉は問題として取り上げてこなかった。これに関してはマルクスが建築地代の特色として「多くの場合に独占価格の優勢であり、ことに貧困の無恥きわまる搾取の優勢であり」（K. Marx, *op. cit.*, S. 781, 邦訳991ページ。）と指摘しているように、労働者階級の貧困化という見地から取り上げられる必要があろう。